

Miguel A. Buitrago

El significado de la llegada de Evo Morales al poder en la República de Bolivia

El 22 de enero de 2006 marca un hito sin comparaciones en la historia independiente y democrática de la República de Bolivia. En esta fecha, Evo Morales Aima, el primer presidente democráticamente electo de origen indígena, tomó posesión de su cargo de presidente constitucional de la República. Este evento no es solamente la culminación de un proceso electoral comenzado a mediados del año 2005 de cara a las elecciones generales del 18 de diciembre del mismo año, cuando la crisis política y social arrinconaba a Bolivia y la acercaba muy peligrosamente a los límites de su democracia. El evento es mucho más significativo porque representa la culminación de un proyecto que comienza a mediados de la década de los ochenta y que está dirigido a reorganizar el poder político del país.

Este artículo trata de explorar las razones detrás del éxito político de Morales. La explicación está basada en tres supuestos. El primero es que Evo Morales supo jugar su papel político con habilidad e inteligencia, mostrándose como una alternativa real a los políticos tradicionales que hasta entonces dominaban la arena política. El segundo es que la clase política en ejercicio, y en particular los partidos políticos, perdieron la conexión y la confianza que tenían con el electorado y por ende el apoyo del mismo. El tercer supuesto, y tal vez el más importante, es el esfuerzo concertado por parte de varios sectores de la población (los cuales se autodenominan “movimientos sociales”) en tomar el poder político en Bolivia haciendo uso de un denominado “instrumento político”.

Evo y la política

Se puede decir que Evo Morales alcanzó a llegar al poder debido a su habilidad de captar el apoyo de la población y mostrarse como una alternativa política real. Al mismo tiempo, se destacan el manejo de una campaña política efectiva y el hecho de que fue ayudado por elementos ajenos a su control, como por ejemplo, la mala imagen de las clases políticas dominantes.

Uno de los principales capitales políticos de Evo Morales fue el poseer una historia con la cual una gran parte de los bolivianos se pueden identificar. Morales es de origen aymara. Nació y creció lejos de los centros urbanos, en medio de una pobreza casi total. Comenzó a trabajar desde niño. Al final de los años setenta y principios de los ochenta, tuvo que emigrar con su familia hacia la zona tropical de Cochabamba (el Chapare) a buscar una vida mejor dedicándose a la siembra de frutas y el cultivo de la hoja de coca. Recordando que el 62 por ciento de la población boliviana, según el censo 2001, se identifican como indígenas, y que el 59 por ciento es considerado pobre (la pobreza en el área rural es mucho mayor, alcanzando el 91 por ciento de la población) y además considerando que otro porcentaje significativo tiene sangre y semblante indígena, el número de personas que potencialmente se pueden identificar con la historia de Morales y con su persona es significativa. Es esta historia la que le brindó simpatía y le dio un carácter de realidad. Él es el único político nativo de origen pobre e indígena, lo cual le dio aún más credibilidad y legitimidad ante un electorado mayoritariamente indígena.

Además de tener una historia a la que no le falta encanto, Morales se mostró consecuente con su dirección política. Mientras la mayoría de los políticos boli-

vianos cambiaron varias veces de partido, mostrando un pragmatismo bordeando casi la falta de ideología y convicción partidaria, Morales se mostró leal a sus bases electorales. El discurso de Morales ha sido constante en la defensa del cultivo de la hoja de coca y de los “cocaleros”. Con el transcurso del tiempo Morales fue adoptando temas de más alcance como la equidad social, la erradicación de la corrupción, la lucha contra la exclusión de los indígenas, la defensa de los recursos naturales, la reivindicación de las etnias indígenas, entre otros. Al mismo tiempo, Morales puso énfasis en diferenciarse de los políticos tradicionales. Esto, en particular, le iba a brindar beneficios más tarde. Desde la mitad de los años noventa hasta las elecciones de diciembre de 2005, Morales fue considerado un político de características radicales y antisistema. La máxima expresión de este aspecto en la carrera de Morales se muestra cuando, el 24 de enero de 2002, acusado de abusar de la inmunidad parlamentaria para promover violencia, el Parlamento boliviano lo desaforó. Mientras este acto fue visto en las zonas urbanas como una victoria en contra del radicalismo popular, en las áreas rurales tuvo un impacto de fortalecimiento para el líder político. La estrategia de estar en permanente estado de conflicto con el Estado le proporcionó la oportunidad de diferenciarse de la clase política. Para las elecciones del pasado diciembre de 2005, Evo Morales ya estaba establecido como una verdadera (o tal vez para algunos, única) alternativa de gobierno.

Por otra parte, Evo Morales supo manejar su campaña política con habilidad. La campaña de Morales comienza con la fundación del Movimiento al Socialismo. Una de las características más efectivas de la campaña política de Morales fue el casi permanente estado de conflicto con el Estado. Esto le permitió adoptar un

discurso crítico de tipo izquierdista-popular y en parte indigenista-katarista, no solamente contra el gobierno, sino también contra el sistema democrático y el económico en particular. La base de su discurso fue la equidad social, la justicia para todos, la pobreza, la exclusión, la corrupción y, en los últimos años, la defensa de los recursos naturales. Este discurso se concentró, en su mayor parte, en la población indígena pobre boliviana, pero en los últimos años trató de incluir a la clase media, quienes no necesariamente se identifican con el MAS. Para las elecciones de 2005, Morales mantuvo un tono de discurso, el cual supo cambiar de acuerdo a la audiencia que le escuchaba, pero manteniendo una línea exitosa, la cual fue percibida como constante y por ende sincera. Acá cabe resaltar que muchas veces este discurso se tornó amenazante y amedrentador, expresando (junto al candidato a vicepresidente Álvaro García Linera), en una serie de apariciones, la consideración de la violencia como vía de acceso al poder. Otra característica de la campaña de Morales fue su habilidad de mantener su alianza política intacta mientras gestionaba otras alianzas con organizaciones en todo el país. La alianza de Morales es más que todo una alianza de representación regional. Para acceder al poder, Morales necesitaba formar alianzas con otras organizaciones como por ejemplo la junta de vecinos (Fejuve-El Alto) de la ciudad de El Alto o la organización representando a los indígenas del trópico boliviano. El mantener una alianza intacta, mientras se negocian otras, puede ser un gran reto. Morales no solo reforzó el respaldo de sus bases, sino que también logró el respaldo de dichas organizaciones, como la Fejuve El Alto.

Finalmente, Evo Morales tuvo éxito, no solo debido a su habilidad política, sino también a ciertas circunstancias históricas fuera de su control, las cuales supo aprove-

char bien. Una serie de eventos a lo largo de su trayectoria política conspiraron en su favor. En primer lugar, en 1988, el gobierno de Víctor Paz Estensoro (MNR) promulga la ley 1008 que dictaminaría la erradicación de cultivos de hoja de coca en la región del Chapare. Es en este momento donde el protagonismo de Morales comienza y establece las bases para la continua confrontación entre el Estado boliviano y los sindicatos de agricultores de esa región. En segundo lugar, la crisis político-social denominada la “guerra del agua”, en abril de 2000, facilita a Morales la oportunidad para establecerse como defensor de los pobres y los recursos naturales. El conflicto, con características de insurrección, se desenvuelve como una reacción al alza de las tarifas del servicio de agua potable en la ciudad de Cochabamba. En un lapso de semanas, el conflicto pasa de una marcha de protesta a una confrontación violenta entre Estado y ciudadanos. Aun cuando el liderazgo de las protestas estaba a cargo de la Coordinadora por la Defensa del Agua y de la Vida y su líder, Oscar Olivera, Morales se acopla al movimiento y consigue salir de la crisis como protagonista principal. De esta forma la imagen de Morales adquiere visibilidad nacional y una asociación con la defensa de los recursos naturales.

En tercer lugar, el desafuero de Morales por el Parlamento boliviano el 24 de enero de 2002 reafirma la imagen victimizadora de las élites contra la mayoría indígena. El entonces diputado por el MAS, Evo Morales, pierde su mandato en la cámara baja acusado de usar su inmunidad parlamentaria para incitar a actos violentos. En la opinión general de la población urbana (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz), la expulsión del diputado radical, conocido como el bloqueador, fue aceptada sin más consecuencias. Pero en ese momento fue difícil predecir el impacto que esta expulsión iba a tener en la población indígena-

rural del país. Para estos ciudadanos la retirada del mandato fue injusta y en contra de los intereses de los grupos indígenas. Por tanto las “bases” de Evo Morales tienden a adherirse más a su líder, y los grupos indígenas en otras regiones tienden a fortalecer su simpatía por Morales. Su popularidad crece rápidamente.

En cuarto lugar, el resultado en las elecciones generales del 30 de junio de 2002 sitúa a Morales como segundo ganador por detrás de Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR), con la gran posibilidad de llegar a ser el presidente electo. Pero, la falta de experiencia de Morales trabaja en su contra. Sánchez de Lozada consigue formar una alianza parlamentaria y así desplaza a Morales al segundo puesto. Empero, el hecho de que Morales consiguiera un alto (aunque relativo) nivel de apoyo en unas elecciones generales posiciona al MAS y a Morales como una verdadera alternativa y por primera vez hace pensar a los estrategas y consejeros de Morales que la presidencia era una posibilidad real. En último lugar, la llamada “guerra del gas” en octubre de 2003, coloca nuevamente a Morales como defensor de los recursos nacionales y los pueblos indígenas. En esa ocasión, el conflicto social surgió como respuesta a las políticas energéticas del entonces presidente Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR). Evo Morales, entonces líder de la oposición, actuó balanceando el apoyo ganado de los votos moderados y de los votos radicales, al final optando por alinearse a los movimientos sociales. Este acto le dio frutos al final cuando decidió sumarse al llamado de renuncia del entonces presidente.

La crisis de la política

De acuerdo con René A. Mayorga, la crisis política por la que esta pasando

Bolivia es el resultado de la crisis del sistema de partidos políticos y no viceversa. Es precisamente esta crisis de los partidos políticos la que abre el espacio necesario para que partidos no tradicionales (a veces antisistema) como el MAS se puedan introducir en el sistema y competir por los votos. Al mismo tiempo la ingobernabilidad dominante es otro factor por el cual los partidos ya mencionados pueden formar parte del sistema. Por último, es la participación popular la que proporciona el mecanismo para que los partidos no tradicionales tiendan a llenar el vacío dejado por los tradicionales.

La actual crisis que están viviendo los partidos tradicionales en Bolivia tiene sus orígenes en el periodo de transición democrática, cuando el modelo de gobierno concertado o de coalición toma forma como resultado de la fragmentación política. Este modelo de gobierno se va desgastando por los pocos resultados que alcanza, los problemas de gobernabilidad y la desconexión que existe entre la clase política y el pueblo en general. Un resultado que se puede observar es la pérdida de legitimidad de los partidos por la percibida corrupción de la clase política. Esta percepción emana del mismo modelo de concertación donde los partidos políticos, a la hora de hacer gobierno, se concentran más, y en una forma muy pública, en la distribución de espacios de poder (denominado “cuoteo político”) y menos en las políticas a implementarse. De la misma forma, la polarización política con fuertes rasgos regionales hace de la gobernabilidad una práctica casi imposible. Finalmente, la pérdida de legitimidad de los partidos políticos contribuye a la deslegitimación del propio Estado. En éste la pugna por poder entre el ejecutivo y el legislativo es particularmente dañina. La expresión máxima de este debilitamiento del Estado se puede observar claramente durante la insurrección de octubre de 2003

y el subsiguiente gobierno de Carlos Mesa, quien intenta gobernar sin el apoyo de los partidos y se abstiene de usar el monopolio de la violencia como poder fundamental de gobierno. La actitud de Mesa fue tomada como una confirmación de que el sistema basado en la representación por partidos políticos no era de confianza.

Finalmente, el proceso de descentralización es un factor decisivo para establecer los mecanismos volcados a incrementar la participación ciudadana y crear más espacios de participación, no solamente en la sociedad civil, sino también en el sistema político. La descentralización o participación popular, como es conocida en Bolivia, establece los reglamentos para la certificación y reconocimiento de organizaciones representativas ciudadanas. Literalmente centenares de organizaciones étnicas, regionales, vecinales, e inclusive temáticas, toman forma y proveen la organización de casi toda la sociedad boliviana. La intención es la de fortalecer la sociedad civil y así profundizar la democratización. Pero el resultado es que, como consecuencia del vacío dejado por la crisis de partidos políticos, las organizaciones creadas tienden a desplazar a los partidos políticos tradicionales.

El instrumento político

Evo Morales no hubiera podido llegar a la presidencia de Bolivia si no fuese por un esfuerzo concertado de parte de varias organizaciones activistas representando a varios sectores de la sociedad boliviana. Este esfuerzo se llama la Asamblea por la Soberanía de los Pueblos (ASP) y el medio de acción se denomina el Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (IPSP). La intención es crear un partido político que represente los intereses y preferencias de las organizaciones, y que pueda ser usado para, primero, crear

un espacio político y subsecuentemente tomar el poder político del país usando el sistema democrático. La ideología que fundamenta las ideas políticas de la ASP es diversa pero consecuentemente izquierdista. A través del marxismo, del katarismo y del indigenismo, se crea un programa concentrado alrededor de los intereses indígenas que toca los problemas fundamentales de la tierra, el cultivo de coca y la toma del poder político.

El plan de la ASP se pone en marcha el 27 de marzo de 1995 en Santa Cruz de la Sierra durante el I Congreso Nacional de Tierra, Territorio e Instrumento Político. Esta asamblea juntó a las organizaciones laborales más importantes del país, como la matriz laboral (CSUTCB), las Federaciones del Trópico, la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB, representante de los pueblos indígenas de las Tierras Bajas y el Oriente), la Confederación Nacional de Colonizadores de Bolivia (CNCB) y la Federación Nacional de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa (FNMC-BS), entre otras. En ella se decide crear el IPSP y en primera instancia, para encarar las elecciones municipales de 1995, se toma parte de la alianza denominada Izquierda Unida (IU). Es en este espacio donde Evo Morales emerge como líder nacional y alcanza la diputación nacional en las elecciones generales de junio de 1997. Subsecuentemente, con miras a la participación independiente en las elecciones municipales de diciembre de 1999, y debido a la dificultad de obtener una personalidad jurídica de la Corte Electoral para su "instrumento político", Morales, conjuntamente con otros líderes, negocia la adopción de las siglas Movimiento al Socialismo-Unzaguista (MAS-U), que pertenecían al falangista David Añez Pedraza. Es entonces cuando el MAS surge como partido político y Evo Morales se posiciona como líder del mismo.

El MAS-IPSP se concentra así desde su nacimiento en la consolidación de su sigla como partido político legítimo y en ganar apoyo a nivel nacional. Es evidente que para las elecciones municipales de diciembre de 1999 el MAS se consolida como partido relevante a nivel local, en la región cochabambina y paceña. Pero es en las elecciones generales de junio 2002, con Evo Morales a la cabeza, que el MAS se muestra como un partido político con alcance nacional. Para las elecciones generales de diciembre 2005, la ASP y MAS alcanzan el objetivo primario de tomar el poder político. Las razones fundamentales son el trabajo de Morales y el MAS y, tal vez más importante, el trabajo casi invisible de la ASP que en cada congreso coordinó con una precisión inesperada el éxito electoral del MAS.

Conclusión

La llegada de Evo Morales a la máxima instancia de poder del Estado boliviano es sorpresiva porque es un resultado que no se tomó en cuenta seriamente. La mayoría de los observadores del proceso electoral de 2005 solo contó con la idea de que Bolivia estaba cerca de una era donde la silla presidencial y la mayoría de los escaños en el Congreso pudieran ser ocupadas por individuos de origen indígena. Mucho menos se pensó que el candidato Evo Morales pudiera ganar el 50 por ciento más uno del voto general. Las encuestas simplemente no dieron tal indicación. Los cálculos de posibles alianzas en el Congreso daban a Morales, nuevamente, un segundo lugar.

La llegada de Morales al poder responde a una reestructuración y realineación del poder político en Bolivia. El hecho de que un partido no tradicional (a veces antisistema, pero siempre contrario

al modelo) como el MAS logre el apoyo del 54 por ciento del electorado y que en el Congreso haya una cuota de renovación del 90 por ciento, indica que el poder está en proceso de reestructuración y se encuentra en manos de nuevos actores políticos. La antigua clase política, desacreditada y desgastada, ha sido reemplazada con una nueva clase de políticos que en base a su organización y sus preferencias han tomado el poder. Se puede considerar que las decisiones tomadas en la primera ASP se han cumplido.

Además del éxito del proyecto “instrumento político” por la soberanía de los pueblos, los factores que ayudaron a hacerlo realidad fueron la crisis política del Estado boliviano a raíz de la crisis del sistema de partidos políticos y la habilidad de Evo Morales de posicionarse como una alternativa real, diferenciándose de los políticos tradicionales.

Miguel A. Buitrago es investigador asociado del Instituto de Estudios Iberoamericanos (IIK) en Hamburgo, Alemania. Posee una maestría en economía de la American University, Washington, DC y actualmente está escribiendo su disertación doctoral en la Universidad de Hamburgo y el IIK sobre el proceso de descentralización en Bolivia y la consolidación de la democracia.

Jörg Faust

The Political Economy of Decentralization in Latin America

Several Latin American countries have historic experiences with federal arrangements and decentralized forms of governance. However, decentralization has

gained region wide attention as a highly important political topic only when the move towards democratization during the last decades provoked a tendency to delegate part of political autonomy to the sub-national level. However, the process of decentralization in Latin America has not only led to positive outcomes. Instead, many decentralization processes are still plagued with deficiencies, which are not only due to the resistance of centralist governments. Rather, building state structures compatible with the principle of subsidiarity and market preserving federalism has been complicated by immense coordination problems at several levels of government and among several types of political actors. Given this background, this essay provides a short overview on the normative aspirations and the empirical reality of decentralization processes in Latin American. Furthermore, it attempts to provide explanatory factors, which are able to account for the lasting deficiencies and incoherencies of decentralization processes in the region. The essay concludes with a special emphasis on the failure of political parties to act as organizers of more coherent decentralization processes in the region.

Normative Hopes and Empirical Realities

From a normative political perspective, decentralization in Latin America has been aiming to bring political legitimacy and state services closer to the average citizen in order to sustain, promote and further consolidate the process of democratization. Additionally, from a normative economic perspective, decentralization has been promoted because of the incentives *market-preserving federalism* is supposed to have on economic development. According to this concept developed by political scientist